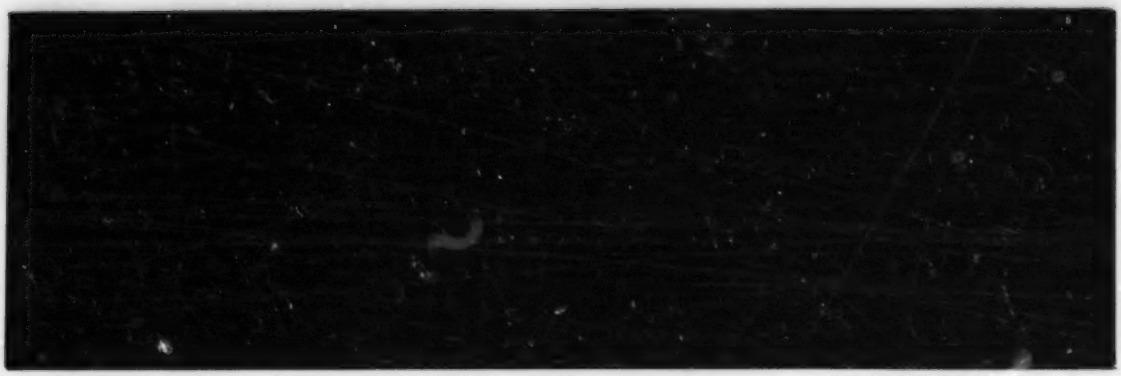

103-00220/

National Round Table on the Environment and the Economy: Statement on Federal Green Procurement

January 1998

© National Round Table on the Environment and the Economy, 1998

All rights reserved. No part of this work covered by the copyright herein may be reproduced or used in any form or by any means – graphic, electronic or mechanical, including photocopying, recording, taping or information retrieval systems – without the prior written permission of the publisher.

This report is printed on Environmental Choice paper containing over 50 percent recycled content including 10 percent post-consumer fibre, using vegetable inks.

National Round Table on the Environment and the Economy
344 Slater Street, Suite 200
Ottawa, Ontario
Canada K1R 7Y3
Tel.: (613) 992-7189
Fax: (613) 992-7385
E-mail: admin@nrtee-trnee.ca
Web: http://www.nrtee-trnee.ca

MANDATE

The National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE) was created to "play the role of catalyst in identifying, explaining and promoting, in all sectors of Canadian society and in all regions of Canada, principles and practices of sustainable development." Specifically, the agency identifies issues that have both environmental and economic implications, explores these implications, and attempts to identify actions that will balance economic prosperity with environmental preservation.

At the heart of the NRTEE's work is a commitment to improve the quality of economic and environmental policy development by providing decision makers with the information they need to make reasoned choices on a sustainable future for Canada. The agency seeks to carry out its mandate by:

- advising decision makers and opinion leaders on the best way to integrate environmental and economic considerations into decision making;
- actively seeking input from stakeholders with a vested interest in any particular issue and providing a neutral meeting ground where they can work to resolve issues and overcome barriers to sustainable development;
- analyzing environmental and economic facts to identify changes that will enhance sustainability in Canada; and
- using the products of research, analysis and national consultation to come to a conclusion on the state of the debate on the environment and the economy.

The round table process is a unique form of stakeholder consultation, permitting progress on diverse issues with an environmental/economic interface. The process itself is of value in overcoming entrenched differences. At the same time, the outcomes for each program emphasize broad policy development and provide specific recommendations for action.

Members of the National Round Table on the Environment and the Economy

The NRTEE is composed of a Chair and up to 24 distinguished Canadians. These individuals are appointed by the Prime Minister as opinion leaders representing a variety of regions and sectors of Canadian society including business, labour, academia, environmental organizations, and First Nations. Members of the NRTEE meet as a round table four times a year to review and discuss the ongoing work of the agency, set priorities, and initiate new activities.

Chair
Dr. Stuart Smith
Chairman
ENSYN Technologies Inc.

Vice-Chair
Lise Lachapelle
President & CEO
Canadian Pulp & Paper Association

Vice-Chair
Elizabeth May
Executive Director
Sierra Club of Canada

Paul G. Antle
Chairman, President & CEO
SCC Environmental Group Inc.

Jean Bélanger
Ottawa, Ontario

Allan D. Bruce
Administrator
Operating Engineers' (Local 115) Joint Apprenticeship & Training Plan

Patrick Carson
Strategic Planning Advisor
Loblaw - Weston Companies

Elizabeth Jane Crocker
Co-Owner, P'lovers

Johanne Gélinas
Commissioner
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Sam Hamad
Vice-President
Roche Construction

Dr. Arthur J. Hanson
President & CEO
International Institute for Sustainable Development

Michael Harcourt
Senior Associate
Sustainable Development
Sustainable Development Research Institute

Cindy Kenny-Gilday
Yellowknife, NWT

Dr. Douglas Knott
Professor Emeritus
University of Saskatchewan

Anne Letellier de St-Just
Lawyer

Ken Ogilvie
Executive Director
Pollution Probe Foundation

Joseph O'Neill
Vice-President
Woodlands Division
Repap New Brunswick Inc.

Dee Parkinson-Marcoux
President
Gulf Heavy Oil
Gulf Canada Resources

Carol Phillips
Director, Education and International Affairs
Canadian Automobile Workers

Angus Ross
President
SOREMA Management Inc. &
CEO, SOREMA Canadian Branch

John Wiebe
President & CEO
GLOBE Foundation of Canada
and Executive Vice-President
Asia Pacific Foundation of Canada

Executive Director and Chief Executive Officer
David McGuinty

Federal Green Procurement Task Force

Chair
Elizabeth Crocker
Co-Owner
P'Lovers
NRTEE Member

David Anderson
Chief Executive Director
Alberta School Boards Association

Robert Bickerdike
Associate Director
Environment Division
Bell Canada

Patrick Carson
Strategic Planning Advisor
Loblaw - Weston Companies
NRTEE Member

Sheldon Levitt
Quadrangle Architects Ltd.

Bob Slattery
Purchasing Consultant

Laura Talbot-Allan
Assistant Deputy Minister
Corporate Services
Environment Canada

Staff:

Gene Nyberg
NRTEE Corporate Secretary and
Director of Operations

David Morgan
NRTEE Policy Advisor

OVERVIEW

Clearly, addressing green procurement is but a small part of a much larger challenge — to implement sustainable development in Canada and the world. On its own, it is unlikely to have a significant impact, environmentally or economically. But it is *not* 'on its own'. It is one component of what potentially could be a more concerted effort to raise environmental standards and performance. It is also one tangible way, among many, of demonstrating an alignment between our actions and our espoused intentions and goals. It is a small step. And one worth taking.

Green Procurement is a kind of economic instrument, an implicit rejection of the status quo. It is implemented on the basis that plausible environmental and economic benefits are to be had. The idea is also that the changed nature of demand will mean a changed form of supply, and/or different suppliers.

Numerous eco-environmental benefits stem from carefully designed green procurement practices. Many of these were examined in 'Phase I' of the National Round Table on the Environment and the Economy (NRTEE) Federal Green Procurement Program, and in the federal government's National Workshop on Greener Government Purchasing. Economic benefits include increased savings from reducing, reusing and recycling; lower fees from waste and hazardous materials management; reduced spending on pollution prevention; savings from energy, water and fuel conservation; lower health costs related to exposure to toxics; improved community health through cleaner air and water; less demand for landfill; and the inculcation of environmentally responsible decision making throughout the government and in Canadian society generally. Another plausible benefit of more strategic and systematic green procurement practices is the continuing access to global markets for green goods and services by Canadian firms.

Green Procurement is not about "Buying Canadian"; it is about buying the most environmentally appropriate goods and services.

The environmental regimes of many of Canada's principal trading markets are becoming increasingly rigorous. As a whole, Canada is lagging behind these markets, its competitive position compromised. Even within Canada, the federal government is trailing behind many of the country's provinces, municipalities and leading businesses in designing and implementing coherent and effective procurement policies. As a result, the federal government's credibility has been damaged. It must (and can) catch up.

Environment Canada cannot sustain green procurement alone. It must be everyone's business. In fact, the Sustainable Development Strategies of the federal departments constitute an excellent first step toward an invigorated, government-wide, green procurement program. One tactic is to use the Sustainable Development Strategies as a catalyst to move from *pro forma* to proactive green purchasing. A second is to situate green procurement more explicitly, as part of a concerted effort to raise our environmental standards and, more generally, our economic and environmental performance.

BACKGROUND

In October 1994, the NRTEE Federal Green Procurement Program was launched to promote greater incorporation of environmental considerations in federal government procurement policies and practices. The program recognized the adoption of "green procurement practices" (i.e., attention to, and recognition of, environmental factors in procurement processes and procedures), in both public and private sector organizations, as a major determinant of better environmental protection and more sustainable economic development. The program also recognized the federal government, because of its substantial purchasing power, as able to exert profound market influences for all products[1], and identified it as a model for other levels of government as well as private industry.

At its first meeting in January 1995, the Task Force set up to oversee the program identified the lack of clear criteria for identifying, comparing and specifying environmentally preferable products as a critical obstacle to the expansion of green procurement. The Task Force therefore commissioned The Delphi Group to consolidate and synthesize existing knowledge on environmental procurement criteria. The Delphi Group was also asked to develop new criteria that could be applied in a comprehensive, yet simple, manner to products purchased by the federal government. The aim was twofold: to assist the federal departments to "green" their operations in accordance with the federal government's "Guide to Greener Government" document; and to help the federal government conform with certain requirements anticipated as a result of the installation of a Commissioner on Environment and Sustainable Development in the Office of the Auditor General.

The report, entitled *Development of Criteria for Green Procurement: Summary Report*, was published by the NRTEE in March 1996. It outlined: the current state of green procurement in Canada in both the public and private sectors; the possible

criteria to be used by the government when purchasing a range of products, the key lessons learned, and the recommendations for future action.

One of the report's strongest messages is the need for clear policy and political support. It argues that only organizations with a firm, publicly stated commitment from top leadership, backed by the resources and strategies for implementation, can be expected to make significant headway in green procurement.

This message served as the catalyst for the second phase of the Task Force's work: to explore all links between federal green procurement and such clear government priorities as job creation and trade expansion. In order to assess the link to competitiveness in foreign markets, the NRTEE commissioned a background paper — *Going For Green: Meeting Foreign Demand for Environmentally Preferable Products and Services through Federal Procurement* (National Round Table on the Environment and the Economy, 1997), and convened an expert stakeholders workshop in March 1997 to discuss this paper.

The *Backgrounder* identifies key trends for environmentally preferable products in three of Canada's major trading markets and in the emerging market of the People's Republic of China. It explores the relationships between these markets and the Canadian government's role as public purchaser. Its conclusions[2] are as follows:

- The demand for environmentally preferable products is global and growing.
- In some sectors, government procurement serves as a catalyst for the supply of such products.
- In some sectors, a successful international export strategy is critical to a strong performance in domestic markets.
- The current narrow scope of Canadian federal green procurement efforts is insufficient to stimulate the supply of products needed to meet the demand in foreign markets.
- Challenges to advancing federal green procurement include:
  - two widely held misconceptions. First, environmentally preferable products always cost more and perform less well than alternatives. Second, green procurement is solely an environmental issue, peripheral to the concerns of many core federal departments (e.g., Finance Canada, Treasury Board of Canada, Industry Canada, and Foreign Affairs and International Trade Canada);

- a long list of non-environmental factors that purchasers must take into account when selecting products (and that spawn certain consequences); and
- a lack of high-level "signalling" as to the importance of federal green procurement. Those who deal with procurement on a day-to-day basis thus have no strong reason to change their perspectives or practices.[3]

Although a nexus between domestic environmental initiatives (e.g., regulations, standards setting, ecolabelling, and procurement practices) and improved international competitiveness can only be broadly assumed rather than proven at this time,[4] Canada's major trading partners are experiencing both economic success and environmental improvement, while operating, at least implicitly, on the basis of such a link.

Specifically, the *Backgrounder* notes that:

- The United States government has created an opportune climate for environmentally preferable products and services in many industry sectors. This climate should provide opportunities for Canadian companies to increase their exports to the United States. Conversely, companies which cannot (or do not) keep up with expected developments may suffer competitively.
- In Japan, the government is creating a strong foundation, enabling Japanese companies to innovate and become competitive on the international environmental front. The aggressiveness of this strategy (more so than in any other country) is an attempt to position Japanese companies competitively and, in many cases, as leaders. The Japanese are setting high environmental performance standards, which are already a proving challenge to Canadian firms.
- As the Japanese define and establish the "environmental leadership standards" in Asia, the Netherlands and Germany have set themselves the same task in the European Union market.

By comparison, the Canadian government's lesser efforts to help "prepare" industry may well contribute to the disadvantaging of Canadian industry in global markets. In the international arena, environmental performance requirements are escalating — especially those pertaining to, or strongly affected by, Canada's major trading partners.

WORKSHOP DEBATE

The primary goal of the expert stakeholders workshop was to test the hypotheses and conclusions of the *Backgrounder*, particularly those relating to the nexus between green procurement and competitiveness. Participants also addressed the broad leadership role of the federal government, and the appropriate tools for more effective procurement efforts. The following sections describe the points of consensus and disagreement that emerged.

(A) Linkage Between Green Procurement and Canadian Competitiveness

Points of Consensus

Global demand for "green" goods and services is increasing. Business sector representatives testified that industries are responding in two ways: they are exploring and investing in product, process and production method improvements and also in innovation aimed at ensuring their continued ability to access and compete in important, changing regional markets worldwide. Not surprisingly, multinational firms are more influenced by regional (or global) market trends than by Canadian ones. That is less likely the case, however, for smaller firms, for which the Canadian market is (at least currently) key.

Canada's principal trading partners are moving more aggressively than Canada to create and implement general environmental frameworks involving regulation, standards setting, incentives, and procurement regimes with environmental preferences. These frameworks promote rising standards in the production of goods and provision of services that are environmentally preferable.

These more rigorous environmental frameworks may well provide firms operating in these other countries a competitive advantage vis-à-vis Canadian firms in what might become a very large market for such goods and services. Furthermore, this advantage may extend beyond those trading partners' own markets into markets where these countries (and Canada) compete for trade.

Points of Divergence

Participants agreed that the government should move more aggressively in implementing green procurement initiatives for the reasons listed below (see 'Federal Leadership Role'). However, not all agreed that the federal government should move aggressively with green procurement *solely* to drive the Canadian firms' ability to tap into growing world demand for environmentally preferable goods and services. Contentious points of discourse, which occurred at several levels, focused on:

- The size of the federal green procurement "lever."

  Those who felt that green procurement could be a significant lever tended to place green procurement explicitly in the context of other tools available to the federal government. With the annual federal procurement generally accepted as ranging between $8.5 billion and $14 billion, relevant spending in the broader "MUSH" sector [municipalities, universities, schools, and hospitals] was deemed to be approaching $70 billion. Fiscal instruments, suggested as being complementary to purchasing activities, included soft credits and export credits.

  Those more sceptical about green procurement tended to dismiss the linkage to provincial, municipal and MUSH-sector purchasing as tenuous in practice. Or they regarded federal green purchasing in narrow terms, as isolated from other government efforts and instruments.

  However, this divergence does not 'map out' along sectoral or stakeholder lines. Indeed, it was officials from the different government departments who differed the most emphatically.

- The significance of green procurement in the broader policy environment.

  Those who saw an important role for federal green procurement tended to place such procurement in the context of a broader policy package that includes regulations, standards setting and the like. They contended that while Canada's overall package does not encourage environmental performance improvement and innovation to the same extent as that of our major trading partners, nothing prevents green procurement from "setting the pace."

  Others argued that there is little evidence that the broader policy framework would change sufficiently, or quickly enough, to justify making procurement the "standard bearer." They argued that in Europe and Japan — and the United States to a lesser, but still important extent — green procurement is perceived as part of a larger package; government procurement there is not expected or required to unilaterally orient domestic firms to satisfy domestic and foreign demand. They

also contended that moving aggressively to make green procurement a priority could displace other worthy objectives of Canada's procurement policy, without any corresponding improvement in Canadian competitiveness abroad.

Again, the fault lines on this issue did not respect sectoral or stakeholder boundaries. It was the federal government officials who most strongly resisted the proposition that green procurement is as good a place as any from which to start.

- The role the government can and should play when preparing Canadian companies for changing markets abroad.

A strong minority of participants argued that if competitiveness is to be established as the primary goal, it must be recognized that only select sectors and companies will have a potential comparative advantage in the production of goods and provision of services that are environmentally preferable.

Participants suggested that the Canadian government should avoid being drawn into "picking winners [and by default, losers]" — a controversial, not demonstrably successful, strategy. Accordingly, many supported the notion that Canadian firms — notably the larger ones — are better prepared to independently assess and capitalize upon market opportunities. (In fact, some are already doing so). Furthermore, while the Canadian government could, they felt, help smaller companies to prepare for changing international market conditions, green procurement was not the optimal or preferable means to that end.

Another argument suggested that while further research would be needed to draw definitive conclusions as to the precise link between procurement and competitiveness, relevant costs could outweigh benefits, regardless of the conclusions.

Incidentally, the composition of the 'strong minority of participants' cannot be determined. It was a diverse group.

(B) Federal Leadership Role

A number of federal efforts to advance green procurement were noted in the *Backgrounder*. These and others were noted and applauded by workshop participants. They included:

- the wide dissemination of the "Guide to Greener Government" document;
- the creation of a Commissioner for Environment and Sustainable Development position, and the requirement that all departments table Sustainable Development Strategies;
- the identification of green procurement as an issue at the recent G7 Environmental Ministerial meetings;
- the conducting of a national workshop on "Greener Government Purchasing." This initiative brought together federal, provincial and municipal officials, who then addressed green procurement challenges and formulated possible solutions;
- the implementation of a national Green Purchasing Forum, at an assistant deputy minister-level, to bridge gaps among governments and between government and the private sector;
- the preparation of a Canadian position paper regarding green procurement. This paper was presented at an Organization for Economic Cooperation and Development Conference on Green Procurement;
- the staging across Canada of a series of workshops for regional procurement officers entitled, "Add Green to Your Bottom Line;"
- the development of "Green Suite," a computer-based training program for purchasers; and
- the development of a "Green Procurement Resource Manual."

Points of Consensus

Notwithstanding the above, participants agreed that federal green procurement activities need to be deepened and extended. They also felt that the government should take a stronger leadership position in green procurement activities.

Participants contrasted the federal government's efforts and successes unfavourably with those of other levels of government and with 'progressive' companies in the private sector. Many felt that government credibility is suffering because of the

increasingly apparent gap between its public espousal of sustainable development goals and the steps being taken to put them into effect.

This was the point that elicited the business representatives' most vociferous criticism of the federal government.

(C) Appropriate Tools and Selection Criteria

The subject of appropriate tools and selection criteria for federal procurement was not directly addressed at the March 1997 workshop; no attempt was made to find consensus on that issue. A substantial body of work, however, has been generated on this topic. Readers interested in pursuing this topic may wish to consult the NRTEE's *Development of Criteria for Green Procurement: Summary Report* (The Delphi Group, 1996), or the Government of Canada's *National Workshop on Greener Government Purchasing: Workshop Proceedings* (1996). Both publications contain extensive bibliographic references.

Discussion

Although the issue of appropriate green procurement tools and selection criteria was not addressed directly, workshop participants did raise a number of relevant points.

Some advocated the continued development, refinement and use of environmentally-preferable selection tools, such as 'green product' lists and ecolabels.

However, business sector participants argued that there is too much scientific uncertainty to classify a given product, service or process as inherently good or better than another. A related argument held that such tools, if they come to have market effect, could impose increased costs on firms (by 'forcing' firms to modify and introduce innovation in industrial processes and production methods) but without demonstrable environmental improvement. That is, while such tools may encourage innovation, they may not necessarily always be environmentally beneficial.

By and large, these latter participants suggested that it is preferable to focus on formulating and standardizing information collection, presentation processes, and formats (environmental profiles). They suggested leaving the comparative review of alternatives to the end-user.

NRTEE CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The NRTEE has developed recommendations that take all these points of consensus and disagreement into account. The NRTEE is solely accountable for these recommendations. In formulating those recommendations, it has drawn, where appropriate, not only from the experts workshop but also from its broader experience.

The NRTEE recommends that the government:

re: Procurement and Competitiveness

1. Use the network and resources of the Department of Foreign Affairs and International Trade, and its consulate offices, both to monitor the environmental policies and practices being established by foreign governments, and to report on those appropriate to Canadian public and private sector officials for assessment. Attention should be paid to Canada's major trading partners, as well as to all current and potential trading markets. In particular, newly industrialized economies should receive attention, given their significant demand for environmentally preferable goods and services.

2. The government should not feel overly constrained by global and regional trade accords when designing its procurement practices. Expert opinions vary; they are inconclusive concerning the applicability and relevance of GATT/ WTO strictures on governments' ranking of environmentally preferable products and services. Furthermore, there is no need to design programs that discriminate against foreign products, services or production and process methods. (The *Backgrounder* demonstrates that finally, and regardless of the potential impact, the American, Japanese, Dutch and German governments are developing and implementing progressive procurement policies and programs; similar initiatives could be taken by Canada.)

re: Federal Leadership Role

3. Publicly signal to government suppliers the importance the federal government attaches to sustainable development, in general, and to the environmental improvement in products, processes and services, in particular. This can be done by instituting, as part of the general government procurement call-up process, a

requirement that potential suppliers fully describe their product/service and the corporate environmental attributes. This measure would signal that environmental attributes could enable an assessment of relative environmental performance and have a bearing on purchase decision making.

Business representatives noted that many companies have already taken this step with their suppliers. They also noted that supply firms now seek to distinguish themselves not only on price and performance, but also on the basis of the steps taken to make their products and processes more environmentally benign. The trade-off in terms of increased administrative burden was regarded as insignificant.

4. Create a stronger foundation for departmental sustainable development strategies and business plans. This could be done by linking environmental procurement initiatives between policy and operational arms, and by enhancing accountability and reporting mechanisms.

In particular, the Minister of the Environment, through the authority invested in her through Order-in-Council, should pass a regulation requiring Departments to identify environment procurement strategies, goals and objectives in their Sustainable Development Strategies. This element of the Strategies would form part of the Compliance Review conducted by the Commissioner for the Environment and Sustainable Development.

5. Proceed with current initiatives. The first is a Nortel / Environment Canada joint project to identify environmentally improved production processes for telephone equipment. The second, an Environment Canada initiative, would identify "green" hotels and direct employees to give these hotels preference.

6. Target green purchasing efforts in markets where federal government procurement represents a significant component of total purchasing. Such a step would encourage the development and supply of goods and services shown to have fewer adverse environmental impacts.

7. Target "partnerships" and other collaborative initiatives to address federal government sustainable development priorities as well as industry needs.

One example of such a joint venture is the comprehensive life-cycle assessment of a business telephone terminal, being undertaken by Nortel and Environment Canada. This initiative will demonstrate the benefits of "eco-design" in the manufacture of a sophisticated product. Another example of beneficial collaboration is the input to, and the critical review by Environment Canada and Industry Canada of, the Canadian Pulp and Paper Association's development of environmental profile data sheets for use in the pulp and paper industry.

8. Establish, in collaboration with industry, design centres and a "design for the environment" training program to facilitate the development of appropriate products and processes.

9. Task the Environmental Accountability Partnership Committee with strengthening inter- and intra-departmental communications to ensure that expertise is shared among officials in the federal government and other jurisdictions.[5]

re: Tools and Selection Criteria

10. Use 'ecolabels and 'product profiles' together. The government should ask (or require) suppliers to describe the 'pro-environmental' attributes of their products, processes and management systems. An ecolabel would be a proxy for such descriptions. Business representatives who now require suppliers to submit such descriptions of their product, process and management systems note that this signals the importance attached by the respective firms to environmental performance and introduces a new way for suppliers to compete for contracts in addition to price and performance. The federal government is losing credibility because of its slow adoption of initiatives already accepted by other entities and organizations as feasible, administratively easy to use, cost effective and environmentally beneficial.

ENDNOTES

1 Unless specifically stated otherwise in the text, the word "product" embraces both goods and services.

2 The arguments and supporting research are available separately in the Discussion Paper, therefore, no attempt is made here to reference sources.

3 These and other points are examined in greater detail in the Delphi Report, referenced above.

4 Time limited the efforts of the *Backgrounder* authors to identify a link in the Canadian context. They therefore decided to propose the probability of such a link to the NRTEE expert stakeholders workshop participants, challenging them to establish and quantify it.

5 Research, development and demonstration activities directed by the "science" arms of various departments and agencies — including those of Natural Resources Canada, Environment Canada, Industry Canada, the National Research Council, the Canada Mortgage and Housing Corporation and others — have resulted in the amassing of expertise and knowledge regarding certain environmentally preferable technologies, goods and services.

Participants
Green Procurement Workshop
March 26, 1997

Robert Bickerdike
Associate Director, Environment Division
Bell Canada
Member of NRTEE Federal Green Procurement Task Force

Jean Bilodeau
Director General
Administrative Directorate, Corporate Services
Environment Canada

Evan Bozowsky
TerraChoice Environmental Services Inc.

Kevin Brady
Senior Advisor
Sustainable Production and Prevention
National Office of Pollution Prevention
Environment Canada

David Chernushenko
The Delphi Group

Pablo Conde
Canadian Pulp & Paper Association

Greg Cowper
Research Assistant

Elizabeth Crocker
Co-Owner, P'lovers
Co-Chair, NRTEE Federal Green Procurement Task Force
NRTEE Member

Ron Harper
Director, Environmental Regulatory Affairs Directorate
Industry, Science and Technology Canada

Christopher Henderson
The Delphi Group

Charles Hodgson
Vice-President
Energy Pathways

Stefan Janhager
Environmental Management Consultant
Ottawa, Ontario

John Keating
Commodity Officer
Natural Resources Canada

Deep Khosla
Proctor and Gamble Inc.

Barry Lipsett
Director General
Supply Program Management
Public Works and Government Services Canada

John McMullen
Director, Corporate Environmental Strategies
TerraChoice Environmental Services Inc.

Lorne Morey
Canadian Forest Service

David Morgan
NRTEE Policy Advisor

Duncan Noble
Nortel

Eugene Nyberg
NRTEE Corporate Secretary and Director of Operations

Michael Picciano
Natural Resources Canada
Federal Building Initiative

Ron Portelli
President
Canadian Environment Industry Association

Forrest Smith
Director, Environmental Stewardship
National Defence

Carl Sonnen
Informetrica Limited

Peter Stevens
Account Executive, Business Development for International Business
Canadian Commercial Corporation

Dianne Staruch
Trade Policy Bureau
Tariffs and Market Access Division
Department of Foreign Affairs & International Trade

D'Arcy Thorpe
Coordinator
Department of Foreign Affairs & International Trade

National Round Table on the Environment and the Economy

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

Rapport de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie : approvisionnement écologique du gouvernement fédéral

Janvier 1998

© Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 1998

Tous droits réservés. Aucune partie de ce document couverte par les droits d'auteur ne peut être reproduite ou utilisée sous quelque forme que ce soit : graphique, électronique, mécanique (y compris photocopie), enregistrement, collage, système d'accès électronique, sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'éditeur.

Ce livre est imprimé sur papier répondant au Choix environnemental (plus de 50 % de papier recyclé, 10 % de fibre postconsommation; encre végétale).

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie
344, rue Slater, bureau 200
Ottawa (Ontario)
Canada K1R 7Y3
Tél. : (613) 992-7189
Téléc. : (613) 992-7385
Courrier électronique : admin@nrtee-trnee.ca
Web : http://www.nrtee-trnee.ca

Mandat

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) a été créée pour *jouer un rôle catalyseur dans la définition, l'interprétation et la promotion, pour tous les secteurs de la société canadienne de même que pour toutes les régions du pays, des principes et de la pratique du développement durable.* Cet organisme a pour rôle particulier de définir les problèmes qui ont des implications à la fois environnementales et économiques, d'analyser ces implications, et de tenter de définir des mesures qui permettront de trouver un juste équilibre entre la prospérité économique et la protection de l'environnement.

Les travaux de la TRNEE visent à améliorer la qualité de l'élaboration de politiques environnementales et économiques en fournissant aux décideurs l'information nécessaire pour faire des choix éclairés qui permettront d'assurer un avenir viable pour le Canada. La TRNEE tente de remplir son mandat comme suit :

- indiquer aux décideurs et aux leaders d'opinion le meilleur moyen d'intégrer les considérations économiques et environnementales dans la prise de décisions;
- solliciter activement l'opinion des intervenants qui sont directement touchés par un problème et offrir un lieu de rencontre neutre où ils peuvent tenter de résoudre les problèmes et surmonter les obstacles qui entravent le développement durable;
- analyser les faits et tendances de l'environnement et de l'économie dans le but de définir les changements qui favoriseront le développement durable au Canada;
- recourir aux résultats de la recherche et de l'analyse, en particulier des consultations à l'échelle nationale, pour aboutir à une conclusion quant à l'état du débat sur l'environnement et l'économie.

Les rapports de la nouvelle série de la TRNEE, *État du débat*, présentent une synthèse des résultats des consultations menées auprès des parties intéressées sur les débouchés qui pourraient s'offrir au développement durable. Ils présentent également de manière sommaire l'ampleur du consensus et les motifs de divergences. Ils étudient en outre les conséquences de l'action ou de l'inaction, et préconisent des mesures précises auxquelles divers intervenants peuvent recourir pour promouvoir le développement durable.

Membres de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie

La TRNEE se compose d'un président et d'au plus 24 autres Canadiens éminents nommés par le gouvernement fédéral pour représenter un vaste éventail de régions et de secteurs, dont le monde des affaires, le milieu syndical, le milieu universitaire, les organismes de protection de l'environnement et les Premières nations. Les membres de la TRNEE se réunissent en table ronde quatre fois par an pour faire le point sur les travaux en cours de l'organisme, pour établir des priorités et pour lancer de nouveaux programmes.

Président :
Le Dr Stuart Smith
Président
ENSYN Technologies Inc.

Vice-présidente
Lise Lachapelle
Présidente-directrice générale
Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers

Vice-présidente
Elizabeth May
Directrice générale

Paul G. Antle
Président-directeur général
SCC Environmental Group Inc.

Jean Bélanger
Ottawa, Ontario

Allan D. Bruce
Administrateur
Joint Apprenticeship & Training Plan,
Union internationale des opérateurs
de machines lourdes (section locale 115)

Patrick Carson
Conseiller en planification stratégique
Les compagnies Loblaw - Weston

Elizabeth Crocker
Copropriétaire, P'lovers

Johanne Gélinas
Commissaire
Bureau d'audiences publiques sur
l'environnement

Sam Hamad
Vice-président
Roche Construction

Le Dr Arthur J. Hanson
Président-directeur général
Institut international du développement durable

Michael Harcourt
Associé principal
Développement durable
Sustainable Development Research Institute

Cindy Kenny-Gilday
Yellowknife, T.N-O

Le Dr Douglas Knott
Professeur émérite
Université de la Saskatchewan

Anne Letellier de St-Just
Avocate

Ken Ogilvie
Directeur général
Pollution Probe Foundation

Joseph O'Neill
Vice-président, Bois et forêts
Repap New Brunswick Inc.

Dee Parkinson-Marcoux
Présidente
Gulf Heavy Oil
Gulf Canada Resources

Carol Phillips
Directrice de l'éducation et des
affaires internationales
Travailleurs canadiens de l'automobile

Angus Ross
Président
SOREMA Management Inc.
et Fondé de pouvoir SOREMA,
direction canadienne

John Wiebe
Président-directeur général
GLOBE Foundation of Canada
et Vice-président exécutif
Fondation Asie Pacifique du Canada

Directeur général et premier dirigeant
David McGuinty

Groupe de travail affecté au programme de l'approvisionnement écologique du gouvernement fédéral

Présidente
Elizabeth Crocker
Copropriétaire
P'Lovers
Membre de la TRNEE

David Anderson
Président-directeur général
Alberta School Boards Association

Robert Bickerdike
Directeur adjoint
Division de l'environnement
Bell Canada

Patrick Carson
Conseiller en planification stratégique
Les compagnies Loblaw - Weston
Membre de la TRNEE

Sheldon Levitt
Quadrangle Architects Ltd.

Bob Slattery
Conseiller en approvisionnements

Laura Talbot-Allan
Député ministre adjoint
Services ministériels
Environment Canada

Personnel :

Gene Nyberg
Secrétaire général et
directeur des opérations TRNEE

David Morgan
Conseiller en politiques TRNEE

Aperçu

L'enjeu de l'approvisionnement écologique fait, de toutes évidences, partie d'un défi beaucoup plus large — celui de la mise en œuvre du développement durable au Canada et dans le monde. Cette question, prise isolément, ne semble pas avoir de répercussion significative sur l'environnement ou l'économie. Mais justement, elle ne peut être considérée de façon isolée. Elle s'inscrit dans ce qui est susceptible de devenir un effort de concertation plus grand afin de hausser les normes environnementales et le rendement. Elle représente aussi une façon tangible, parmi d'autres, de démontrer une cohérence entre nos actions, et les buts et objectifs auxquels nous adhérons. Voilà un petit pas qu'il vaut la peine de franchir!

L'approvisionnement écologique s'agit d'un instrument économique, un rejet implicite du statu quo. Sa mise en place devrait permettre des retombées environnementales et économiques plausibles. On peut penser que le changement de la demande entraînera une transformation dans la façon de s'approvisionner ou un changement de fournisseurs, ou les deux.

De nombreuses retombées éco-environnementales sont issues de pratiques d'approvisionnement écologique très soigneusement conçues. Plusieurs d'entre elles ont été passées en revue, dans la «Phase 1» du Programme fédéral d'approvisionnement écologique de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE), et lors de l'Atelier national du gouvernement fédéral sur les achats plus écologiques. Au chapitre des avantages économiques, mentionnons l'augmentation des épargnes liée à la réduction, à la réutilisation et au recyclage, la baisse de coûts liée à la gestion des déchets et des matières dangereuses, la réduction des dépenses liées à la prévention de la pollution; les économies reliées à la conservation d'énergie, d'eau et de carburant; la réduction des coûts de santé liée à l'exposition aux éléments toxiques; l'amélioration de la santé de la communauté par la purification de l'air et de l'eau; la demande réduite d'enfouissement sanitaire et l'inculcation de prises de décisions environnementales au sein du gouvernement et dans la société canadienne en général. L'accès continu des sociétés canadiennes aux marchés mondiaux des biens et services écologiques constitue une autre retombée plausible liée à des pratiques plus stratégiques et plus systématiques d'approvisionnement écologique.

L'approvisionnement écologique ne signifie pas «Achetons au Canada.» Il s'agit plutôt d'acheter les biens et services les plus écologiques.

Les régimes environnementaux de plusieurs des principaux marchés commerciaux avec lesquels transige le Canada deviennent de plus en plus rigoureux. Dans l'ensemble, le Canada accuse du retard par rapport à ces marchés, compromettant ainsi sa position concurrentielle. À l'intérieur même du Canada, le gouvernement fédéral est à la remorque de plusieurs provinces, municipalités et entreprises qui sont à l'avant-garde dans l'élaboration et l'application de politiques d'approvisionnement cohérentes et effi-

caces. En conséquence, la crédibilité du gouvernement fédéral est entachée. Cette crédibilité doit (et peut) être rétablie.

Environnement Canada ne peut, à lui seul, développer l'approvisionnement écologique. Ce développement nous concerne tous. En fait, les Stratégies de développement durable des ministères fédéraux constituent le premier pas par excellence vers un programme d'approvisionnement écologique amélioré, à l'échelle gouvernementale. Les Stratégies de développement durable constituent une des tactiques, un catalyseur permettant de passer des intentions à l'action en matière d'achats écologiques. Situer plus explicitement les approvisionnements écologiques au centre d'un effort concerté pour améliorer les normes environnementales et, plus généralement, notre rendement économique et environnemental constitue une deuxième tactique.

Historique

En octobre 1994, on lançait le Programme fédéral d'approvisionnement écologique de la TNREE afin de promouvoir une meilleure intégration des questions environnementales dans les pratiques et les politiques d'approvisionnement du gouvernement fédéral. Le programme reconnaissait l'adoption de «pratiques d'approvisionnement écologique» (c.-à-d. une préoccupation et une reconnaissance des facteurs environnementaux dans les procédures et les processus d'approvisionnement), tant dans les organisations du secteur public que privé, comme facteur déterminant d'une meilleure protection environnementale et d'un développement économique plus durable. De plus, le programme reconnaissait la capacité du gouvernement fédéral d'exercer une influence profonde par rapport à l'ensemble des produits[1], en raison de son pouvoir d'achat substantiel, et le positionnait comme chef de file à l'égard des autres niveaux de gouvernement et de l'industrie privée.

Lors de sa première rencontre en janvier 1995, le Groupe de travail devant voir aux destinées du programme conclut que l'absence de critères clairs permettant de situer, de comparer et de définir les produits environnementaux constituait un obstacle majeur au développement de l'approvisionnement écologique. C'est pourquoi le Groupe de travail a confié au Delphi Group le mandat de regrouper et synthétiser l'information existante sur les critères d'approvisionnement écologique. On a aussi demandé au Delphi Group d'élaborer de nouveaux critères qui pourraient s'appliquer de façon extensive mais simple aux produits achetés par le gouvernement fédéral. Cet objectif avait deux volets : assister les ministères fédéraux dans «l'écologisation» de leur fonctionnement conformément au document du gouvernement fédéral intitulé Guide de l'écogouvernement et aider le gouvernement fédéral à se conformer à certaines exigences faisant suite à la nomination du Commissaire sur l'environnement et le développement durable au Bureau du vérificateur général.

Le rapport intitulé *Élaboration de critères pour les approvisionnements écologiques – Rapport sommaire* a été publié par la TRNEE en mars 1996. On y trouve un aperçu du développement actuel de l'approvisionnement écologique au Canada, tant dans les secteurs public que privé, les critères éventuels du gouvernement lors de l'achat d'une catégorie de produits, les principales leçons du passé et les recommandations pour le futur.

Le besoin d'une politique claire et d'un soutien politique constitue un des messages les plus importants du rapport. On y allègue qu'on peut s'attendre à des percées majeures en matière d'approvisionnement écologique seulement de la part d'organisations dont les têtes dirigeantes ont énoncé un engagement clair, public, soutenu par des ressources et des stratégies de mises en application.

Le message sert de catalyseur pour la deuxième phase du Groupe de travail, à savoir l'exploration de tous les liens entre l'approvisionnement écologique fédéral et des priorités gouvernementales comme la création d'emplois et l'expansion commerciale. Afin d'évaluer notre lien de concurrence sur les marchés étrangers, la TRNEE a commandé un rapport, *Le virage écologique : une réponse à la demande étrangère de produits et services écologiques par l'approvisionnement fédéral* (Terra Choice Environmental Services Inc., 1996), et a convoqué un atelier sur le document réunissant les intervenants experts en mars 1997.

Le *Rapport de synthèse* indique les préférences pour les produits plus écologiques dans trois des principaux secteurs commerciaux du Canada et dans le secteur en croissance de la République populaire de Chine. Il analyse les rapports entre ces marchés et le rôle du gouvernement canadien à titre d'acheteur public. Ses conclusions[2] sont les suivantes :

- La demande pour des produits plus écologiques se fait à l'échelle mondiale et ne cesse d'augmenter.
- Dans certains secteurs d'activités, le gouvernement sert de catalyseur en fournissant certains produits.
- Dans certains secteurs d'activités, une stratégie d'exportation internationale fructueuse est essentielle à un bon rendement sur les marchés intérieurs.
- La portée des efforts d'approvisionnement écologique du gouvernement fédéral est minime et ne suffit pas à stimuler l'offre de produits canadiens qui pourraient répondre à la demande des marchés étrangers.
- Les défis à relever pour assurer l'avancement de l'approvisionnement écologique fédéral incluent :
  - deux préjugés qui sont trop largement répandus. Premièrement, les produits plus écologiques coûtent toujours plus et offrent un rendement inférieur aux autres. Deuxièmement, l'approvisionnement écologique constitue seulement un

enjeu environnemental périphérique en comparaison des préoccupations de plusieurs ministères importants du fédéral (c.-à-d. Finances Canada, le Conseil du Trésor du Canada, Industrie Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada);

- la longue liste de facteurs non écologiques dont les acheteurs doivent tenir compte au moment de choisir les produits (ce qui entraîne certaines conséquences);
- le défaut de faire connaître largement l'importance de l'approvisionnement écologique au fédéral. Ceux qui s'occupent au quotidien de l'approvisionnement n'ont donc aucune raison majeure de changer leurs attitudes ou leurs méthodes.[3]

Bien qu'à ce stade-ci[4], on puisse présumer de l'existence d'un lien entre les initiatives environnementales intérieures (c.-à-d. la réglementation, l'établissement de normes, l'étiquetage écologique et les pratiques d'approvisionnement) et une plus grande concurrence sur le plan international sans toutefois pouvoir le prouver, on constate que les principaux partenaires commerciaux du Canada expérimentent dans leurs activités, à tout le moins implicitement, des améliorations au plan économique et environnemental sur la base de ce lien.

Plus particulièrement, le *Rapport de synthèse* précise que :

- Les gouvernement des États-Unis, a créé vague d'engouement pour les produits et services plus écologiques dans plusieurs secteurs de l'industrie. Cette vague devrait fournir aux sociétés canadiennes des occasions d'augmenter leurs exportations aux États-Unis. Inversement, les sociétés qui ne peuvent prendre part (ou ne le font pas) aux développements prévus sont susceptibles d'accuser un recul.
- Au Japon, le gouvernement crée présentement une structure solide afin que les sociétés japonaises innovent et deviennent concurrentielles sur la scène internationale en matière d'environnement. Cette stratégie dynamique (plus encore que dans tout autre pays) vise à rendre les sociétés japonaises concurrentielles et, dans bien des cas, à les placer au rang de chefs de file. Les Japonais mettent en place des normes de rendement environnemental élevées qui représentent déjà un défi pour les sociétés canadiennes.
- Alors que les Japonais définissent et établissent les «normes environnementales type» en Asie, les Pays-Bas et l'Allemagne se sont assignés la même tâche sur le marché de l'Union européenne.

Par comparaison, les moindres relâchements du gouvernement canadien dans la «préparation» de l'industrie peuvent contribuer à désavantager l'industrie canadienne sur les marchés mondiaux. Sur la scène internationale, les exigences quant aux rendements environnementaux augmentent – en particulier, celles des principaux partenaires commerciaux du Canada.

Rapport de l'atelier

Vérifier les hypothèses et les conclusions du *Rapport de synthèse*, en particulier celles concernant le lien entre l'approvisionnement écologique et la concurrence, constituait le but principal de l'atelier des intervenants experts. Les participants se sont aussi prononcés sur l'importance du rôle prépondérant du gouvernement fédéral et sur les outils appropriés aux efforts d'approvisionnement plus efficaces. Les sections qui suivent décrivent les points de consensus et de divergence qui ressortent.

(A) Corrélation entre l'approvisionnement écologique et la concurrence canadienne

Points de consensus

Le demande mondiale de produits et services écologiques augmente. Les représentants du milieu des affaires ont fait état des deux volets de la réaction de l'industrie : explorer le développement du produit, du procédé et de la production et investir à cet égard et, innover pour assurer la capacité continuelle d'accéder aux marchés régionaux en transformation à travers le monde et d'y être concurrentiels. II n'est pas étonnant que les sociétés multinationales soient plus influencées par les tendances des marchés régionaux (ou mondiaux) que par celles des marchés canadiens. Toutefois, on remarque la tendance contraire pour les sociétés plus petites, pour lesquelles le marché canadien constitue (du moins actuellement) un élément clé.

Les principaux partenaires commerciaux du Canada agissent avec plus de dynamisme que celui-ci pour créer et développer des cadres de travail comprenant des réglementations, l'établissement de normes, des subventions et des plans d'approvisionnement aux tendances environnementales; ces cadres de travail privilégient la croissance des normes dans la production et l'approvisionnement de biens et services environnementaux

Ces cadres de travail plus rigoureux pourraient bien fournir aux sociétés étrangères un avantage concurrentiel sur les sociétés canadiennes, au sein de ce qui pourrait devenir un très grand marché pour ce type de biens et services. De plus, cet avantage pourrait s'étendre au-delà des propres marchés de ces partenaires commerciaux et dans des marchés où ces pays (et le Canada) sont concurrence sur le plan commercial.

Points de divergence

Les participants étaient d'avis que le gouvernement devrait agir de façon plus dynamique dans le développement d'initiatives d'approvisionnement écologique et ce, pour les raisons exposées plus loin (voir «Le rôle de direction du gouvernement fédéral»). Toutefois, la totalité d'entre eux n'étaient pas d'accord sur le rôle plus dynamique que devrait jouer le Canada en matière d'approvisionnement écologique *uniquement* pour ouvrir la voie aux capacités des sociétés canadiennes afin qu'elles tirent partie de la demande internationale croissante des produits et services écologiques. Les points litigieux qui reviennent à plusieurs niveaux portent sur :

- L'importance de l'approvisionnement écologique fédéral à titre de «levier».

  Ceux qui estimaient que l'approvisionnement écologique peut devenir un levier significatif avaient tendance à le situer explicitement dans le contexte d'outils de rechange qui s'offraient au gouvernement fédéral. On conçoit que l'approvisionnement fédéral annuel se situe généralement entre 8,5 et 14 milliards de dollars et que les dépenses de nature semblable des secteurs municipal, universitaire, scolaire et hospitalier atteignent près de 70 milliards de dollars. Les instruments fiscaux suggérés en guise de compléments aux activités d'approvisionnement étaient le crédit à des conditions faciles et le crédit à l'exportation.

  Ceux qui étaient plus sceptiques au sujet de l'approvisionnement écologique avaient tendance à minimiser l'importance pratique du lien entre le provincial et les secteurs municipaux, universitaire, scolaire et hospitalier, en matière d'achats, le jugeant plus ardu. Ils pouvaient aussi avoir tendance à considérer l'approvisionnement écologique d'une façon étroite et isolée des autres efforts et instruments gouvernementaux.

  Toutefois, ces divergences ne se divisent pas entre les représentants des secteurs ou les intervenants. En réalité, ce sont plutôt les dirigeants des divers ministères qui manifestaient la plus forte opposition.

- L'importance de l'approvisionnement écologique au sein de l'environnement politique.

  Ceux pour qui le rôle du gouvernement fédéral dans l'approvisionnement écologique est important avaient tendance à situer l'approvisionnement dans le contexte d'une série de mesures politiques plus vastes incluant la réglementation, l'établissement de normes et autres mesures semblables. Ils prétendaient que même si l'ensemble des mesures canadiennes n'encouragent pas l'amélioration et l'innovation en matière environnementale de la même manière que nos principaux partenaires commerciaux, rien n'empêche l'approvisionnement de «donner le ton».

  D'autres prétendent que, comme on ne peut démontrer qu'un cadre de travail dans un environnement politique plus vaste permettrait d'apporter des transformations suffisantes, ou assez rapides, on ne peut faire de la question de l'approvisionnement

un «porte-étendard». Ils sont d'avis qu'en Europe et au Japon — de même qu'aux États-Unis, dans une moindre mesure quoique dans des proportions importantes — l'approvisionnement écologique fait partie d'une série de mesures plus larges; dans ces pays, l'approvisionnement gouvernemental ne vise pas à inciter les seules sociétés nationales à répondre à la demande nationale et étrangère. Ils affirment aussi qu'une forte insistance à faire de l'approvisionnement écologique une priorité risque de supplanter d'autres objectifs valables de la politique d'approvisionnement au Canada, sans pour autant améliorer la concurrence du Canada à l'étranger. Là encore, la ligne de démarcation sur cette question n'est pas tranchée entre les représentants des secteurs et les intervenants. Ce sont les dirigeants du gouvernement fédéral qui se sont plus fortement opposés à la proposition sur l'importance de l'approvisionnement écologique comme point de départ.

➤ Le rôle que le gouvernement pourrait et devrait jouer pour préparer les sociétés canadiennes à faire face aux transformations des marchés étrangers.

Une importante minorité de participants était d'avis que si la concurrence doit être mise au premier plan, on doit reconnaître que seuls certains secteurs et sociétés auront un avantage potentiel dans la production de biens et services qui sont plus écologiques.

Les participants ont proposé que le gouvernement canadien doit éviter d'être amené à «déterminer un gagnant et du même coup un perdant», une stratégie controversée dont le succès n'a pas été démontré. En conséquence, nombreux sont ceux qui pensent que les sociétés canadiennes — notamment les plus grandes — sont mieux préparées pour miser et capitaliser de façon indépendante sur les débouchés du marché (en fait plusieurs d'entre elles le font déjà). De plus, plusieurs sont d'avis qu'alors que le gouvernement pourrait aider les plus petites sociétés à se préparer aux conditions changeantes du marché mondial, l'approvisionnement écologique ne constitue pas la solution ultime ou optimale pour y arriver.

Un autre point de vue soutient que de plus amples recherches sont nécessaires pour tirer des conclusions définitives quant au lien précis entre l'approvisionnement et la concurrence et que les coûts nécessaires pourraient être supérieurs aux avantages, sans égard aux conclusions.

Incidemment, la composition de «l'importante minorité de participants» ne peut être déterminée vu la diversité dans le groupe.

(B) Le rôle de direction du gouvernement fédéral

Bon nombre d'efforts du gouvernement fédéral pour l'avancement de l'approvisionnement écologique sont mentionnés dans le *Rapport de synthèse*. Les participants des ateliers ont souligné et applaudi ces efforts, ainsi que d'autres. Ils comprennent :

- une large diffusion du document «Guide de l'écogouvernement;»
- la création du poste du Commissaire à l'environnement et au développement durable et l'obligation pour les ministères d'élaborer des Stratégies de développement durable;
- l'établissement de l'approvisionnement écologique comme enjeu au cours des dernières rencontres ministérielles sur l'environnement lors du dernier G7;
- la tenue d'un atelier national sur «l'approvisionnement gouvernemental plus écologique.» Cette initiative a permis de rassembler les dirigeants des échelons fédéral, provincial et municipal qui se sont prononcés par la suite, sur des défis d'approvisionnement écologique et ont formulé des solutions envisageables;
- la mise sur pied d'un forum sur l'approvisionnement écologique, à l'échelon des sous-ministres adjoints, afin de jeter des ponts entre les gouvernements et entre le gouvernement et le secteur privé;
- la préparation d'un document de principes canadien sur l'approvisionnement écologique. Ce document a été présente à la Conférence de l'Organisation de coopération et de développement économique sur l'approvisionnement écologique;
- l'organisation à travers le Canada d'une série d'ateliers pour les agents d'approvisionnement régionaux intitulés «Add Green to Your Bottom Line;»
- le développement de Green Suite un programme de formation automatisé destiné aux acheteurs; et
- la rédaction du «Green Procurement Resource Manual.»

Points de consensus

Au-delà de ces divergences, les participants étaient d'avis que les activités d'approvisionnement écologique fédéral doivent être approfondies et élargies. Ils considèrent que le gouvernement devrait prendre une position de leader plus soutenue dans les activités d'approvisionnement écologique.

Les participants ont jugé que les efforts et les succès du gouvernement fédéral supportent mal la comparaison avec ceux des autres niveaux de gouvernement et avec les sociétés «évolutives» du secteur privé. Plusieurs ont l'impression que la crédibilité du

gouvernement est en cause compte tenu de l'élargissement du fossé entre les objectifs de développement durable endossés publiquement et les pas franchis pour les mettre en pratique. C'est précisément sur cette question que les représentants des sociétés ont formulé les critiques les plus virulentes à l'égard du gouvernement fédéral.

(C) Les outils appropriés et les critères de sélection

On ne s'est pas prononcé directement sur le sujet des outils appropriés et des critères de sélection de l'approvisionnement au fédéral au cours de l'atelier de mars 1997. Aucune tentative n'a été faite afin d'obtenir un consensus sur cette question bien qu'une partie substantielle de l'atelier ait porté sur ce sujet. Les lecteurs intéressés à examiner ce sujet pourront consulter *Élaboration de critères pour les approvisionnements écologiques – Rapport sommaire* de la Table ronde nationale sur l'économie et l'environnement (The Delphi Group, 1996) ou *National Workshop on Greener Government Purchasing : Workshop Proceedings* (1996) du gouvernement du Canada. Ces deux publications contiennent des références bibliographiques détaillées.

Discussion

Bien que la question des outils et des critères de sélection appropriés à l'approvisionnement écologique n'ait pas été abordée directement, les participants de l'atelier ont soulevé un certain nombre de points qui s'y rattachent.

Certaines d'entre eux se sont prononcées en faveur du développement continu, de l'utilisation et du raffinement d'outils de sélection plus écologiques, comme les listes de «produits écologiques» et l'étiquetage écologique.

Toutefois, les intervenants du milieu des affaires étaient d'avis qu'il y a trop d'incertitude scientifique pour considérer un produit, un service ou un procédé particulier comme étant essentiellement bon ou meilleur qu'un autre. Parallèlement à cet argument, on soutient que ces outils pourraient entraîner des coûts supplémentaires aux sociétés (en les forçant à modifier et à introduire des innovations dans les processus industriels et dans leurs méthodes de production) s'ils en viennent à faire leur marque sur le marché sans nécessairement être porteurs d'avancement écologique. Alors que ces outils peuvent représenter une innovation, tous ne sont pas nécessairement rentables sur le plan environnemental.

Généralement, ces mêmes participants suggéraient de mettre l'accent sur la collecte et la normalisation de l'ensemble des données, des procédés de présentation et des formats (profils écologiques). Ils suggéraient de laisser l'examen comparatif des solutions de rechange à l'utilisateur final.

Conclusions et recommandations de la TRNEE

La TRNEE a élaboré des recommandations qui tiennent compte de l'ensemble des points de consensus et de divergence. La TRNEE est la seule responsable du contenu de ces recommandations qui repose non seulement sur les ateliers de travail des experts mais aussi sur l'ensemble de son expérience.

La TRNEE recommande au gouvernement :

À propos de l'approvisionnement et de la concurrence

1. Utiliser le réseau et les ressources du Ministère des Affaires étrangères et du commerce international, de même que ses bureaux consulaires, tant pour surveiller les politiques et les pratiques instaurées par les gouvernements étrangers que pour rendre compte de certaines d'entre elles en tout état de cause afin qu'elles soient analysées par les dirigeants des secteurs privé et public canadiens. Une attention particulière devrait être accordée aux principaux partenaires commerciaux du Canada, de même qu'à tous les marchés commerciaux actuels et potentiels. Plus particulièrement, les économies nouvellement industrialisées devront faire l'objet d'une plus grande attention, compte tenu de leur demande importante pour des produits et services plus écologiques.

2. Le gouvernement ne devrait pas se sentir trop limité par les accords d'échange mondiaux et régionaux en élaborant ses pratiques d'approvisionnement. Les opinions des experts varient; elles ne sont pas concluantes en ce qui concerne la pertinence et l'applicabilité des rétrécissements des accords du GATT/OMC quant au classement des produits et services plus écologiques. De plus, il n'est pas nécessaire d'élaborer des programmes qui établissent une distinction avec les produits, les services ou les méthodes de production d'ailleurs. (Le *Rapport de synthèse* démontre qu'en bout de ligne, et indépendamment des incidences possibles, les gouvernements américain, japonais, hollandais et allemand élaborent et mettent en pratique des politiques et des programmes évolutifs d'approvisionnement; des initiatives semblables pourraient être prises au Canada.)

À propos du rôle de direction du gouvernement fédéral

3. Attirer publiquement l'attention des fournisseurs du gouvernement sur l'importance que le gouvernement fédéral accorde au développement durable en général, et à l'amélioration des produits, services et procédés écologiques, en particulier. Cela peut être fait en intégrant dans les appels d'offre, l'exigence que les four-

nisseurs éventuels décrivent entièrement leur produit/service et les caractéristiques environnementales de leur société. Une telle mesure pourrait faciliter l'évaluation d'une compétence environnementale relative et servir à indiquer l'importance des caractéristiques environnementales sur le processus décisionnel d'achat.

Les représentants du milieu des affaires ont remarqué que plusieurs sociétés ont déjà amorcé cette démarche auprès de leurs fournisseurs. Ils ont aussi remarqué que dorénavant les fournisseurs cherchent à se démarquer non seulement quant aux prix et au rendement, mais aussi sur la base des démarches entreprises pour «écologiser» leurs produits et leurs procédés. L'augmentation des frais généraux d'administration apparaissait insignifiante en regard de la rentabilité.

4. Créer une base plus solide pour des plans d'affaire et des stratégies de développement durable dans les ministères. Pour réaliser cela, on peut resserrer les liens entre les politiques et les moyens d'action en matière d'initiatives d'approvisionnement écologique et accorder une plus grande importance aux mécanismes de reddition de comptes.

En particulier, la ministre de l'Environnement, fondée de pouvoir par le décret en conseil, devrait promulguer un règlement afin que les ministères cernent leurs stratégies d'approvisionnement environnementales, leurs buts et leurs objectifs dans leurs Stratégies de développement durable. Cet élément des Stratégies ferait partie de la vérification de conformité dirigée par le Commissaire à l'environnement et au développement durable.

5. Mettre en vigueur les initiatives actuelles. La première d'entre elles est le projet conjoint de Nortel et d'Environnement Canada sur les procédés de production écologiques améliorés pour l'équipement téléphonique. La deuxième, une initiative d'Environnement Canada vise à cibler des hôtels écologiques et à inciter le personnel à favoriser ces hôtels.

6. Cibler les efforts d'achats écologiques dans les marchés où l'approvisionnement du gouvernement fédéral représente une part importante des achats globaux. Une telle démarche encouragerait le développement et l'approvisionnement en biens et services connus par leur absence de répercussions défavorables sur l'environnement.

7. Cibler les «partenariats» et les autres initiatives collectives pouvant concrétiser les priorités de développement durable du gouvernement fédéral et répondre aux besoins de l'industrie.

Un exemple d'une telle entreprise commune est l'évaluation complète du cycle de vie d'un système de connexions téléphoniques entérinée par Nortel et Environnement Canada. Cette initiative démontre les avantages de «l'éco-concept» dans la fabrication d'un produit perfectionné. L'intervention et le compte rendu d'Environnement Canada et d'Industrie Canada dans le développement des fiches techniques du profil d'environ-

nement de l'Association canadienne des pâtes et papiers utilisables dans l'industrie des pâtes et papiers constituent un autre exemple d'une collaboration profitable.

8. Mettre sur pied, en collaboration avec le secteur de l'industrie, des centres de conception et un programme de formation sur la «conception de l'environnement» pour favoriser le développement des produits et procédés appropriés.

9. Confier au Comité directeur du partenariat en matière de responsabilisation environnementale le mandat de renforcer les communications entre les ministères et à l'intérieur de ceux-ci afin de favoriser le partage d'une expertise entre les dirigeants du gouvernement fédéral et des autres sphères d'attribution.[5]

À propos des outils et des critères de sélection

10. Utiliser conjointement «l'étiquetage écologique» et les «profils d'un produit». Le gouvernement devrait demander aux fournisseurs (ou exiger d'eux) de décrire les caractéristiques écologiques de leurs produits, leurs procédés et leurs systèmes de gestion. L'étiquetage écologique constituerait un indicateur de telles descriptions. Les représentants du milieu des affaires qui demandent maintenant aux fournisseurs de soumettre ces descriptions de produit, de procédés et de systèmes de gestion font remarquer que cela permet de signaler l'importance accordée par les différentes sociétés au rendement environnemental et d'ajouter un nouvel élément de compétition, outre les prix et le rendement.

Notes en fin de texte

1 Sauf indication contraire dans le texte, le mot «produit» comprend les biens et services.

2 Les arguments et recherches afférentes sont insérés séparément dans le Document de travail, donc nous n'avons pas jugé nécessaire de citer nos ouvrages de référence.

3 Les points exposés ici sont examinés plus amplement dans le Rapport Delphi, cité plus haut en référence.

4 Les auteurs du *Rapport de synthèse*, faute de temps, n'ont pu consacrer leurs efforts à circonscrire la nature du maillon dans le contexte canadien. Aussi ont-ils décidé de présenter l'hypothèse d'un tel lien aux participants des ateliers — experts et intervenants — de la TRNEE, leur laissant le soin d'en démontrer l'existence et de le quantifier.

5 Les recherches et les activités de développement et de présentation ont été dirigées par les sections «scientifiques» de divers départements ou agences — notamment des Ressources Naturelles Canada, d'Environnement Canada, d'Industrie Canada, le Conseil national de recherches du Canada, la Société centrale d'hypothèques et de logement et bien d'autres — et représentent la somme d'expertises et de connaissances concernant des technologies, biens et services plus écologiques.

Participants
Atelier sur les approvisionnements écologiques
Le 26 mars 1997

Robert Bickerdike
Chef divisionnaire adjoint, Environnement
Bell Canada
Membre du Groupe de travail sur les approvisionnements écologiques du gouvernement fééderal

Jean Bilodeau
Directeur général
Direction générale de l'administration, Services ministériels
Environnement Canada

Evan Bozowsky
TerraChoice Environmental Services Inc.

Kevin Brady
Conseiller principal
Viabilité de la production et de la prévention
Bureau national de la prévention de la pollution
Environnement Canada

David Chernushenko
The Delphi Group

Pablo Conde
Association canadienne des pâtes et papiers

Greg Cowper
Assistant de recherche

Elizabeth Crocker
Copropriétaire, P'lovers
Coprésidente, Groupe de travail de la TRNEE sur les approvisionnements écologiques du gouvernement fédéral
Membre de la TRNEE

Ron Harper
Directeur, Direction des affaires réglementaires environnementales
Industrie, Sciences et Technologie Canada

Christopher Henderson
The Delphi Group

Charles Hodgson
Vice-président
Energy Pathways

Stefan Janhager
Consultant en gestion de l'environnement
Ottawa, Ontario

John Keating
Agent, Direction des minéraux et des métaux
Ressources naturelles Canada

Deep Khosla
Proctor and Gamble Inc.

Barry Lipsett
Directeur général
Gestion du programme des approvisionnements
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

John McMullen
Directeur, Corporate Environmental Strategies
TerraChoice Environmental Services Inc.

Lorne Morey
Service canadien des forêts

David Morgan
Conseiller en politiques de la TRNEE

Duncan Noble
Nortel

Eugene Nyberg
Secrétaire général et directeur des opérations

Michael Picciano
Natural Resources Canada
Initiative fédérale dans le secteur du bâtiment

Ron Portelli
Président
Association canadienne des industries de l'environnement

Forrest Smith
Directeur, Gérance environnementale
Défense nationale

Carl Sonnen
Informetrica Limited

Peter Stevens
Délégué commercial, Expansion des affaires, Affaires internationales
Corporation commerciale canadienne

Dianne Staruch
Direction générale de la politique commerciale
Direction des droits de douanes et de l'accès aux marchés
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

D'Arcy Thorpe
Coordonnateur
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international